|  |  |
| --- | --- |
| **理事会2017年会议2017年5月15-25日，日内瓦** | logo_C_ |
|  |  |
|  |  |
| **议项：ADM 9** | **文件 C17/64-C** |
| **2017年2月21日** |
| **原文：英文** |

|  |
| --- |
| 秘书长的报告 |
| 国际电信联盟问责制与透明度框架 |

|  |
| --- |
| 概要联检组（JIU）于2015年进行的国际电联管理审查（[JIU/REP/2016/1](https://www.unjiu.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2016_1_English.pdf)）工作得出的一项已由国际电联管理层接受的建议是“国际电联秘书长应将问责制的核心要素进行进一步确立并将其综合为一份自成一体的国际电联问责制框架，且向理事会2017年会议予以介绍，并随后每年报告其落实情况”。需采取的行动请理事会**注意到**国际电联问责制和透明度框架的实施工作。\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_参考文件[JIU/REP/2011/5](https://www.unjiu.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2011_5_English.pdf), [JIU/REP/2016/1](https://www.unjiu.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2016_1_English.pdf)及联合国大会[第64/259](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/259)号决议 |

# 一 背景

1 联合检查组（JIU）在其2011年关于“联合国系统的问责制框架”（[JIU/REP/2011/5](https://www.unjiu.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2011_5_English.pdf)）中建议，联合国系统各组织的行政首长应将制定问责制框架作为一项优先工作予以进行。联检组（JIU）于2015年进行的国际电联管理审查（[JIU/REP/2016/1](https://www.unjiu.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2016_1_English.pdf)）工作得出的一项已由国际电联管理层接受的建议是“国际电联秘书长应将问责制的核心要素进行进一步确立并将其综合为一份自成一体的国际电联问责制框架，且向理事会2017年会议予以介绍，并随后每年报告其落实情况”。

# 二 引言

2 联合国大会[第64/259](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/259)号决议将问责制概念定义如下：“问责制系指秘书处及其工作人员有义务对其作出的所有决定和采取的一切行动作出交代，并无条件地、无例外地对履行其承诺负责”。

“问责制包括以及时、具有成本效益的方式实现各项目标和高质量的成果，从而按照所有决议、条例、细则和道德标准，全面执行和交付联合国政府间机构及其所设其他附属机关核准授予秘书处的所有任务；真实、客观、准确并及时报告业绩成果；负责任地管理资金和资源；工作业绩的所有方面，包括一个明确界定的奖惩制度；对监督机构的重要作用予以应有的承认并全面遵守已接受的建议”。

# 三 国际电联的问责制框架

3 国际电联管理层在以透明方式履行国际电联职责原则指导下开展工作。管理层对国际电联成员负责。多年以来，国际电联已确立了问责制的核心要素，其中包括：权利工具下放、财务披露政策、国际电联内部情况说明函（letter of representation）、战略规划中的绩效管理工具和风险管理、有利于基于结果的管理（RBM）的结果框架以及创立独立管理顾问委员会（IMAC）。此外，国际电联作为组成联合国系统的专门机构，可以决定对获得一致认可的联合国系统范围内的框架负责。

4 本文件的目的是将现有的问责制核心要素综合为国际电联范围的问责制框架（AF），并将缺失内容纳入这一框架之中（按照联检组2011/5号报告行事）。

5 国际电联的问责制框架建立于三项主要支柱基础之上（后者以下述联检组报告所阐明结构为基础）。本文件第四节具体说明每一支柱。

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **支柱1****与成员国、部门成员、部门准成员、学术成员和国际电联服务用户的盟约** | **支柱2****内部控制和风险管理** | **支柱3****投诉和响应机制** |
| * 国际电联基本文件、相关协议和条约
* 国际电联的结果框架
 | * 控制环境
* 控制活动
* 风险评估
* 监督
 | * 采购
* 国际电联职员
* 成员及国际电联服务的其他用户
 |

6 该框架旨在在下列基础上加强整个国际电联的问责制和透明度文化：成员国明确无误的导向、秘书处正确执行（规划、管理和报告）、充分的内部和外部控制/监督以及相应的投诉和响应机制。

7 国际电联的AF采用五项有助于阐明和引导营造问责制文化（符合联检组报告）的主要原则，且目标是在国际电联范围内得到全面实施。具体如下：

a) 实行以价值观为主导和以身作则的领导 – 问责制是日常工作的重中之重，且体现在高层管理人员的高水平人品和道德方面。

b) 实行公开信息和沟通顺畅的领导 – 通过透明决策实现问责。

c) 实行激发动力的领导 – 通过表彰职员成就实现问责。

d) 实行恩威并施的领导 – 不姑息任何层面不能令人接受行为的政策。

e) 实行参与式领导 – 以公开对话鼓励相互问责。

# 四 国际电联问责制框架的”支柱

支柱1 – 与成员国、部门成员、部门准成员、学术成员和国际电联用户方面的盟约

8 国际电联AF的第一项”支柱有赖于相互问责 – 与其成员结成同盟。该协议（盟约）体现在下列法律文件中，并通过国际电联的结果框架得到监督：

a) 全权代表大会（PP）批准的国际电联《组织法》和《公约》；

b) 《国际电联大会、全会和会议的总规则》；

c) 《无线电规则》；

d) 《国际电信规则》；

e) PP/理事会/国际电信世界大会（WCIT）/部门世界大会/全会的决定、决议和建议。

9 在国际电联的职责和义务基础上，国际电联成员通过全权代表大会和理事会并在世界大会、全会和顾问组献计献策条件下，在国际电联战略规划中确立了国际电联的结果框架 – 由适用于国际电联所有部门的可实现总体目标和具体目标以及部门和跨部门目标/成果、输出成果和活动组成。对这些成就的问责通过各部门和总秘书处的运作规划在年度基础上落实，并通过有关战略规划年度实施报告、年度运营/绩效报告和国际电联现状评述予以监督和报告。通过基于结果的预算和基于结果的管理对结果做出监督并向成员报告，以便在未来获得引导。

支柱2 - 风险管理和内部控制

10 该支柱的目标是将国际电联政策、规则和细则的结果以及道德规范、人品和其它标准予以统一。

11 该支柱的现有成分包括：

a) 财务工作报告，包括内部控制说明（SIC）和管理报告；

b) 协调委员会（COCO）、管理协调组（MCG）、法定委员会和任务组的成果；

c) 内部审计报告；

d) 外部审计员的报告；

e) 独立管理顾问委员会（IMAC）的报告；

f) 被秘书长接受的联检组（JIU）建议；

g) 风险管理政策和风险偏好陈述书（待由理事会2017年会议通过）；

h) 权利下放；

i) 在职责分工基础上访问企业资源规划（ERP）系统。

支柱3 - 投诉和响应机制

12 正如联检组报告所述，该支柱的基础是“这样一种机制，即，通过该机制利益攸关方可通过就某一决定、行动或政策提出问题并就其申述收到充分响应而要求组织负责。投诉和响应机制应被视作使利益攸关方要求组织负责并使组织意识到某一问题需要做出响应的终极手段。国际电联提供下述若干投诉和响应机制：

a) 道德规范官员 – 道德规范价值和行为准则；

b) 职工委员会；

c) 国际电联调解员；

d) 提交秘书长的有关重新考虑某一决定的申请；

e) 上诉委员会；

f) 国际劳工组织行政法庭（ILOAT）：《人事规则》规定，职员须有权按照ILOAT规约规定的条件，向该法庭提出上诉；

g) 联合国投诉机制，职员可利用该机制就涉及联合国合办工作人员养恤基金问题的决定提出上诉；

h) 定级评审委员会；

i) 将在相关行政规定基础上成立的调查委员会（如有关骚乱和滥用职权的05/05号行政规定）。

# 五 联检组衡量问责制框架的基准

13 联检组/2011/5号报告在透明度和问责制文化基础上提出17项衡量问责制框架强健度的基准。本文附件提供有关这些基准现状的详细信息以及国际电联问责制框架所含的工具。

# 六 结论

14 国际电联将继续确保国际电联的问责制框架对不断变化的环境做出响应，同时考虑到联合国系统的最佳作法。我们的目标是建立起国际电联范围内的问责系统，且日益将重点集中于结果和基于绩效的管理，同时给予管理人员更大的灵活性和自由权，以便实现最佳结果，同时强调透明度是问责制的一项最基本要点。

15 国联电联的问责制框架将定期得到审议，以不断加强本组织的能力，确保组织继续发挥应有作用。框架将得到更新，以反映最新要求或通过实施新举措或汲取经验教训而得到的改善。国际电联将确保其问责制框架始终与国际电联的职责和目标保持一致。

附件

在实施联检组有关问责制框架基准方面取得的进展

支柱1

| **基准** | **工具** | **状况** | **说明** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 清晰明了的问责制框架到位，包括框架的定义以及框架总体实施的清晰职责，并将各方面联系一起 | 框架政策文件 | ✓ | 国际电联通过该提议出台这一框架。框架在理事会2017年会议通过后应得到全面落实。 |
| 问责制定义 | ✓ |
| 高层管理、垂直领导部门和职员的作用及职责 | ✓ |
| 政策文件不仅在网站提供，而且为职员提供 | 进行中 |
| 框架包含问责制的关键性组成成分 | ✓ |
| 2 RBM已在运行，且符合本组织的职责和目标，同时贯彻到具体部门和个人的工作计划中 | 战略规划 | ✓ | RBM已在运行，且符合本组织的职责和目标（总体战略目标和具体目标、部门和部门间目标/成果、输出成果和推动因素/支持服务。具体部门和个人工作计划正在在组织的结果框架基础上得到具体制定。 |
| 具体部门工作计划 | 进行中 |
| 个人工作目标 | 进行中 |
| 3 组织开展令人信服的、集中于使用的评估并将结果、结论和建议通报利益攸关方 | 评估职能 | 考虑中 | 目前正在进行国际电联评估可行性研究，以产生：a) 详细阐明已确定的绩效并建议纳入评估进展中的简要报告；b) 在建议评估范围和目标基础上详细说明国际电联评估需求的简要报告；c) 评估政策、导则、工作计划和进一步步骤文件。 |
| 4 组织已有效实施成熟信息披露政策，组织通过这一政策将组织活动的结果定期通报立法机构、成员国和其它利益攸关方，包括捐赠方、受益方和普通公众 | 信息披露政策 | ✓ | 为了进一步提高透明度并实施问责制，国际电联理事会在其2016年会议上通过了国际电联的信息/文件获取政策，该政策“…旨在确保公众能够获得由国际电联持有、管理或产生的信息”；该政策将于2017年1月1日起临时生效。 |
| 评估和审计结果 | ✓ |
| 年度综合财务报告 | ✓ | 向理事会介绍年度综合报告。 |
| 计划结果 | ✓ |

支柱2

| **基准** | **工具** | **状况** | **说明** |
| --- | --- | --- | --- |
| 5 道德规范行为、人品标准、反腐败和反舞弊政策到位且得到实施 | 人事规则/职员行为准则，包括骚扰  | ✓ | 已于2016年11月1日任命了新的道德规范官员。 |
| 道德规范职能 | ✓ |
| 礼品、恩惠和接待政策 | 进行中 | 目前正在制定一种更加完善的政策。 |
| 保护举报不端行为的职员免受报复（有关举报者的政策） | ✓ |  |
| 外部活动政策（利益冲突） | ✓ |
| 反舞弊和反腐败政策 | 进行中 |
| 培训 | 进行中 |
| 6 不遵守得到执行的政策/规则将带来明确无误的后果。处分须清晰明了且与不同层面相对应并在不同层面得到实施。此外，应通过表彰/嘉奖/奖赏对突出绩效予以认可 | 有关处分和纪律行动的政策文件 | 不适用 | 应用《人事规则和人事细则》第X章。 |
| 通过年度报告公布行政首长执行的处分 | 未应用 | 国际电联基本文件未予规定。 |
| 委员会/专门委员会在明确无误标准基础上决定的嘉奖/奖赏计划 | ✓ | 每年对表现突出的职员进行嘉奖并予以公布。 |
| 公布受到嘉奖、奖赏职员的姓名 | ✓ |
| 7 在职员最新的书面职务描述（准确反应其实际工作）基础上，所有职员都需向其工作负责 | 所有职员均有职务描述 | ✓ | 将实际工作与职务描述保持充分一致并非轻而易举，但年度个人工作表现鉴定概要突出了职员目标及其日常任务以及职员对法定委员会和任务组的参与。 |
| 职务描述与日常工作保持内在一致 | 进行中 |
| 8 有关遴选、招聘和岗位雇用政策的具体化 | 招聘政策严格禁止雇用家属和亲属 | ✓ | 《人事规则和人事细则》的第4.7.1条。 |
| 对已从组织退休/辞职人员实行岗位雇用限制 | ✓ | 针对退休人员（国际电联采用联合国的限制）和按照提前离职计划离开组织的职员政策已到位。 |
| 9 组织已制定将通过连贯一致方法得到实施的、有关企业风险管理（ERM）的正式政策 | 对每一具体部门/项目/进程进行风险分析，且已存在组织风险计划 | 进行中 | 通过各部门和总秘书处的运作规划充实完善并报告风险登记单。理事会2017年会议将对正式风险管理政策和风险偏好陈述书予以首肯。 |
| 10 指挥和权利下放链条是一致的、清晰明了的、连贯的并已被纳入现有企业资源规划（ERP）系统中 | 权利下放的明确定义 | ✓ |  |
| 内部上下级关系和权利下放之间保持连贯一致且有清晰明了的汇报关系 | ✓ |  |
| 权利下放置于现有ERP系统中 | ✓ | 根据分工的不同访问ERP系统。 |
| 11 联合国系统各组织的《财务规则和财务细则》（FRR）应能体现反舞弊和不端财务行为政策并以切实可行的方法得到实施 | FRR | ✓ |  |
| 利益冲突陈述书 | ✓ | 国际电联每年都按照道德规范标准，做出有关财务和采购问题的潜在利益冲突声明。 |
| 财务披露陈述书 | ✓ |
| 反舞弊政策 | 进行中 | 考虑中。 |
| 12 管理人员证明在其权利下放框架内遵守了内部控制机制 | 每年提交行政首长的内部情况说明/保证/证明书/表 | ✓ | 要求所有选任官员、部门主任和总秘书处各处处长提交内部情况说明书，构成一种书面确认，即，他们充分和适当地履行了其得到下放的财务权利和职责。 |
| 13 各级职员都能够按照其得到下放的权利获得支持决策的相关和可靠信息，且组织拥有内部和外部沟通系统 | ERP或类似系统到位，以获得相关信息并以文件形式加以记录 | 进行中 | 国际电联通过标准化信息管理工具，即，ERP、SharePoint、文档存储库、BI工具，管理信息和知识，这些工具有助于职员根据自身作用和职能获得信息。 |
| 充分利用内部沟通渠道 | 进行中 |
| 信息披露政策到位 | 进行中 |
| 14 行政首长、高级管理人员和职员绩效得到监督，并在必要时采取纠正行动 | 各级别职员表现得到评估，包括360度反馈 | 进行中 | 将在2017年间采用的新鉴定系统不包含360度反馈。 |
| 高层契约或打分卡一类工具 | 未应用 |  |
| 对不良资产采取纠正措施 | ✓ | 请职员通过与其主管协作确立纠正局面的培训计划而采取行动。 |
| 15 对监管机构/内部审计和评估建议予以跟踪和落实，如未执行，则应给出明确无误的合理理由 | 信息披露政策 | 进行中 | 国际电联理事会在其2016年会议上通过了国际电联信息/文件获取政策，该政策“…旨在确保公众能够获得由国际电联持有、管理和产生的信息”；该政策将于2017年1月1日临时生效。 |
| 就外部和内部监督建议做出报告 | ✓ | 秘书长和IMAC定期得到有关落实内部和外部审计建议的最新信息。 |
| 对内部和外部审计、监督机构和内部、独立和自我评估建议予以跟踪 | ✓ | 理事会财务和人力资源工作组（CWG-FHR）在跟进和监督外部审计员及IMAC的各项建议。 |

**支柱3**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **基准** | **工具** | **状况** | **说明** |
| 16 职员能够求助于非正式投诉机制 | 通过政策文件或手册概要阐明非正式投诉/辩驳程序 | 未应用 | 每一程序都纳入相关行政规定中。 |
| 调解员或监督员职能到位 | ✓ |  |
| 17 职员、顾问、非职员、利益攸关方/受益人和厂商可求助于正式投诉机制，且组织设有对这些投诉做出响应的机制 | 为职员和外部人员提供调查职能、热线、投诉表等 | ✓ | 顾问和非职员不能投诉到ILOAT及联合国行政法庭。特别服务协定（SSA）合同包括有关非正式解决冲突和求助于仲裁的条款。 |
| 投诉机制：联合国争议解决或国际劳工组织行政法庭 | ✓ | 用于固定期普通职员和持有短期合同的职员，顾问和非职员可求助于仲裁。 |
| 采购挑战 | 进行中 | 国际电联致力于确保货物和服务的采购是以公平和透明方式进行的，且符合竞争（必要时符合国际竞争）。为了应对采购方面的挑战，国际电联正在考虑为未能在高价值寻价竞标中取胜的方面出台事后检视（debrief）机制。 |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_